

De verantwoording voor rechtspraak aan de politiek

Citation for published version (APA):

Stroink, F. A. M. (1997). De verantwoording voor rechtspraak aan de politiek. *Recht.nl*, 1997.
<https://www.recht.nl/1353/de-verantwoording-voor-rechtspraak-aan-de-politiek/>

Document status and date:

Published: 01/09/1997

Document Version:

Accepted author manuscript (Peer reviewed / editorial board version)

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

1. Inleiding

Aan mij is het onderwerp 'De verantwoording voor rechtspraak aan de politiek' toebedeeld. Op het eerste gezicht lijkt het of de bijdrage zeer beknopt kan blijven. Zij kan bestaan uit één zin: de rechtspraak legt geen verantwoording af aan de politiek en mag dat ook niet.

Dat is een direct uitvloeisel van het rechtsstaatsbeginsel dat de rechter onafhankelijk is.

Waarschijnlijk is een dergelijke beknopte behandeling niet de bedoeling van de congresorganisatie. Er zal wat meer over het onderwerp te melden zijn.

Teneinde wat meer greep op het onderwerp te krijgen is het dienstig de begrippen die in de titel van de bijdrage voorkomen nader te analyseren:

- wat is rechtspraak?
- wie oefent deze uit?
- wat is de politiek?
- wat is verantwoording?

2. Rechtspraak en onafhankelijkheid

Rechtspraak is het bindend beslissen van geschillen door een onafhankelijke instantie volgens een bepaalde rechtsgang.¹ Deze definitie omvat een materieel aspect (het bindend beslissen van geschillen) en een formeel aspect (beslissen door een onafhankelijke instantie).

De Grondwet kent vier verschillende soorten geschillen: burgerrechtelijke, strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke.

Inzake burgerrechtelijke en strafrechtelijke geschillen is de rechterlijke macht bevoegd (art. 112 lid 1 Grw en art. 113 lid 1 Grw). Krachtens art. 116 lid 1 Grw jo art. 1 Wet RO zijn dat de kantongerechten, de rechtbanken, de hoven en de Hoge Raad.

De wet kan de berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan (d.w.z. bestuursrechtelijke geschillen) opdragen aan hetzij de rechterlijke macht, hetzij aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren (art. 112 lid 2 Grw). Inzake tuchtrechtspraak door de overheid wordt alleen de eis gesteld dat deze bij de wet wordt geregeld (art. 113 lid 2 Grw).

De Grondwet kent dus bevoegdheden tot geschillenbeslechting toe aan de rechterlijke macht en maakt het mogelijk dat bepaalde geschillen worden beslecht door gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren.

Kennisneming van de Wet RO leert dat geschillenbeslechting niet geschiedt door de rechterlijke macht als zodanig, maar door een gerecht dat tot de rechterlijke macht behoort (zie bijvoorbeeld de artt. 53 e.v. Wet RO die de bevoegdheid van de rechtbank regelen), meer in het bijzonder door een (enkelvoudige of meervoudige) kamer van het gerecht (artt. 49, 55c en 57 Wet RO).

Dat krachtens wettelijke bepalingen gerechten bevoegd zijn verklaard tot geschillenbeslechting is op zich geen opzienbarende conclusie. Art. 117 lid 1 Grw bepaalt echter dat de leden van de rechterlijke

1. F.A.M. Stroink, Rechterlijke organisatie en rechtspraak in beweging, Zwolle 1993, p. 3.

macht met rechtspraak belast (en de P.-G. bij de Hoge Raad) bij koninklijk besluit voor het leven worden benoemd. De Grondwet kent geen expliciete bepalingen over de onafhankelijkheid van gerechten of de individuele leden van de rechterlijke macht.² Uit art. 117 lid 1 Grw vloeit de zogenoemde rechtspositionele onafhankelijkheid voort. Over de zogenoemde functionele of zakelijke onafhankelijkheid bevat de Grondwet niets.³ Inzake de functionele of zakelijke onafhankelijkheid schrijft Kortmann: 'Naar nationaal staatsrecht vloeit de functionele onafhankelijkheid van de rechter voort uit de Trias-conceptie en het ontbreken van een wettelijke geregelde bevelsrelatie tussen de rechterlijke ambten enerzijds en de andere overheidsambten anderzijds.'⁴

De rechtspositionele onafhankelijkheid brengt met zich dat rechters niet door de regering kunnen worden ontslagen wegens de regering onwelgevallige uitspraken. Slechts in zeer bijzondere gevallen is ontslag door de Hoge Raad mogelijk (art. 117 lid 3 Grw jo art. 11 en art. 12 Wet RO).⁵

De functionele of zakelijke onafhankelijkheid brengt met zich dat noch regering, noch parlement, noch enige andere overheidsinstantie aan de rechter (bindende) aanwijzingen kan geven hoe in concreto te beslissen.

3. Onafhankelijkheid en verantwoording

Waar leiden al deze beschouwingen toe? Indien er al gesproken kan worden van verantwoording voor rechtspraak geven zij (een begin van) een antwoord op de vraag wie verantwoording aflegt. Geheel duidelijk is dat echter niet.

Is er sprake van aflegging van verantwoording door:

- de rechterlijke macht of, indien van toepassing, een niet tot de rechterlijke macht behorend gerecht?
- een gerecht (al dan niet behorend tot de rechterlijke macht)?
- een kamer van een gerecht?
- de individuele rechter?

Al eerder heb ik het standpunt ingenomen dat de rechter eveneens intern onafhankelijk behoort te zijn ten opzichte van andere rechters.⁶ Bovend'Eert acht dit standpunt omstreden.⁷ Bok schrijft met zoveel woorden dat niet de individuele rechters, maar de gerechten onafhankelijk zijn.⁸ De idee van rechterlijke onafhankelijkheid komt hem niet aantrekkelijk voor: 'Zij leidt te gemakkelijk tot de gedachte dat rechters naar eigen, individuele overtuiging dienen recht te spreken. Rechters oordelen echter niet naar eigen overtuiging, maar volgens het recht. Bovendien wordt in de gedachtegang (die

2. Ook van de Memorie van Toelichting bij de grondwetswijziging 1983 (TK 1979-1980, 16 162, nr 3, p. 23) wordt men niet veel wijzer. De regering schrijft dat art. 117 Grw de basis geeft voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Het artikel beoogt haar leden te beschermen tegen ongewenste beïnvloeding.
3. Zie voor de termen rechtspositionele en zakelijke onafhankelijkheid F.J.F.M. Duynstee, *Rechterlijke onafhankelijkheid*, in: *Rechtspleging*, Deventer 1974, p. 35 e.v.
4. C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, tweede druk, Deventer 1994, p. 332.
5. Een interessante vraag is of de benoeming en met name verdere benoemingen door de regering (promoties) niet op gespannen voet staan met het beginsel van de onafhankelijkheid. Zie over de benoeming van rechters de dissertatie van Marc de Werd, Arnhem 1994.
6. F.A.M. Stroink, a.w. p. 13.
7. P.P.T. Bovend'Eert, *De rechterlijke organisatie: een nieuwe buitendienst van het Ministerie van Justitie?*, NJB 1996, p. 675 met een beroep op Kortmann, a.w. p. 332.
8. A.J. Bok, *Rechterlijk overleg*, in: *In wederkerigheid* (Scheltemabundel), Deventer 1997, p. 236.

van de individuele onafhankelijkheid, FS) veronachtzaamt dat niet individuele rechters uitspraak doen, in het geschil, maar het gerecht.' Deze gedachtegang van Bok overtuigt mij niet. Onomstreden is dat een rechter niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een andere rechter (bijvoorbeeld de president).⁹

Uiteraard betekent individuele onafhankelijkheid niet dat de rechter maar zijn gang kan gaan. Ook in die visie is hij gebonden aan het recht (zie hierna). En: indien in raadkamer geen consensus wordt bereikt is de rechter gebonden aan het oordeel van de meerderheid. Redeneringen à la Bok leiden er echter toe dat al te gemakkelijk binding van individuele rechters aan beleidsafspraken, die binnen het gerecht zijn gemaakt, wordt aangenomen.¹⁰

Rechterlijke onafhankelijkheid betekent in mijn visie individuele rechterlijke onafhankelijkheid en dat impliceert individuele verantwoordelijkheid.

In het kader van dit opstel moet bij politiek in de eerste plaats gedacht worden aan regering en parlement. Bij verantwoording denkt men in een staatsrechtelijke context op centraal niveau in de eerste plaats aan de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Dit houdt in dat de minister aan het parlement inlichtingen dient te verschaffen, zijn beleid dient te verdedigen en dient af te treden indien hij blijkt niet meer het vertrouwen te hebben van de meerderheid van de leden van de Tweede Kamer. In de context van rechtspraak bestaat een dergelijke verantwoording uiteraard niet. De rechter legt inzake zijn rechtsprekende functie aan geen enkele andere overheidsinstantie verantwoording af. Van een sanctie kan dus ook geen sprake zijn. Wel legt de rechter in die zin verantwoording af dat de rechtszittingen – uitzonderingen daargelaten – openbaar zijn (art. 121 Grw) en dat de vonnissen gemotiveerd dienen te worden (eveneens art. 121 Grw). Die verantwoording vindt echter niet primair plaats jegens de politiek maar veeleer jegens de maatschappij. Openbaarheid en motiveringsplicht bevorderen niet alleen de kwaliteit van de rechtspraak, maar funderen ook de legitimatie van de rechtspraak.

Naast deze twee vormen van verantwoording bestaat – in de regel – de mogelijkheid van controle voor de burger op uitspraken in eerste aanleg door middel van de rechtsfiguren hoger beroep en cassatie. Ook de wetgever heeft in zekere zin de mogelijkheid de rechter te controleren en corrigeren. De wetgever kan door nieuwe wetgeving rechterlijke uitspraken 'overrulen', uiteraard binnen de bestaande rechtsstatelijke randvoorwaarden. Indien de rechter strijd constateert met rechtstreeks werkende verdragsbepalingen zal de wetgever dat hebben te respecteren.

De rechter heeft geen onbeperkte macht. Hij is gebonden aan de wet en aan het recht.¹¹ De functie van de rechtspraak heeft de afgelopen jaren sterk aan kracht gewonnen door een vrijere interpretatie van wetgeving door de rechter en door het toekennen van een grotere rol aan rechtsbeginselen en

9. Bok trekt dan ook terecht *niet* de conclusie dat de president aanwijzingen kan geven aan de rechters.

10. Zie in het algemeen over binding van rechters aan afspraken binnen of buiten het gerecht D.J. Buijs en F.A.M. Stroink, Landelijke kantonrechtersformule bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst, Sociaal Recht 1997, p. 32 e.v.

11. Zie over de professionele habitus van de rechter en de verhouding rechtspraak en politiek S. Royer, De professionele habitus van de rechter, NJB 1996, p. 157 e.v.
Zie inzake de verhouding rechters en politiek tevens de bundel Rechters en politiek onder redactie van M.G. Rood, Zwolle 1993.

rechtstreeks werkende verdragsbepalingen. Tegelijkertijd waakt de rechter tegen misbruik van zijn machtspositie en legt hij een wijze zelfbeperking aan de dag.¹²

De rechter erkent het primaat van de wetgever maar bewaakt tegelijkertijd de rechtsstatelijke randvoorwaarden. Dat gebeurt door interpretatie van wetgeving en door toetsing aan rechtstreeks werkende verdragsbepalingen, waarbij met name het EVRM een grote rol speelt. Wat het EVRM betreft weet de nationale rechter zich geruggensteund door de actieve rol van het EHRM en de dynamische interpretatie door het EHRM.¹³

Op dit moment behoeft er geen vrees te bestaan voor een te grote concentratie van macht bij de rechterlijke instanties. Integendeel, eerder kan men verdedigen dat de toegenomen betekenis van de rechterlijke functie de afgelopen decennia heeft bijgedragen tot een systeem waarbij de rechter voldoende tegenwicht biedt tegen wetgever/bestuur.¹⁴ Kortom, er heeft een ontwikkeling plaatsgevonden naar een evenwichtiger systeem van 'checks and balances'.

4. Beheer en verantwoording

Rechters hebben bepaalde faciliteiten nodig om hun werk te kunnen doen: een werkkamer, literatuur, wellicht een personal computer, secretariële ondersteuning enz. Al deze faciliteiten kosten geld en daarvoor moet ruimte worden gemaakt op de begroting van justitie.

Op het eerste gezicht zou men geneigd zijn te veronderstellen dat hier geen grote problemen liggen. Het gaat om een relatief klein bedrag op de begroting. Met goed overleg tussen minister en rechterlijke macht moet er uit te komen zijn. Mochten de middelen vrij krap blijken te zijn, dan is het systeem soepel genoeg om dat op te vangen. Men werkt wat harder en/of de zaken blijven wat langer liggen. Maar wellicht is dit een wat te naïeve benadering van een buitenstaander. Kennelijk wordt het beheer recentelijk als een probleem ervaren. Het sterk toegenomen aantal zaken en de beperkte budgettaire mogelijkheden leveren problemen op.

Maar naast deze managementproblemen speelt een principieel punt. Het beheer raakt nauw aan de rechtsprekende functie en dus aan de onafhankelijkheid van de rechter. Dit verklaart de vrij heftige discussies die onlangs gevoerd zijn.

Van de hierboven genoemde ondersteuning moet onderscheiden worden het zogenoemde procesbeheer¹⁵: de organisatie van de zaaksbehandeling, zoals verdeling van rechters en zaken over kamers. Dit procesbeheer is een wettelijke taak van de rechtbankvergadering.¹⁶

12. Vgl. J.B.M. Vranken, *Algemeen Deel*, Zwolle 1995 (Asser-Vranken).

13. Hierbij rijst overigens wel de vraag of het EHRM in bepaalde gevallen niet te zware eisen distilleert uit het verdrag. Zie R.A. Lawson en E. Myer, *De zaak loopt volstrekt uit de hand...*, een interview met de nieuwe Nederlandse leden van het Europese Hof en de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, NJCM-Bulletin 1997, p. 104 e.v., in het bijzonder p. 122.

14. Eind jaren tachtig, begin jaren negentig heeft er een uitgebreide discussie plaatsgevonden om de rechterlijke functie op één punt te versterken, nl. de invoering van een of andere vorm van constitutionele rechtspraak. De juristen waren daar in grote getale voor (zie verslag NJV-vergadering 1992-II, p. 93), maar de 'politiek' wilde de onschendbaarheid van de wet niet opheffen.

15. P. Ingelse, *Wie verdeelt de strafzaken? Wie koopt de nietjes?*, NJB 1996, p. 1663 e.v. Beschouwingen n.a.v. het rapport Bestuur en beheer van de rechtspraak, opgesteld door het Initieënd Beraad (een denktank uit het rechterlijk management).

16. Neergelegd in een aantal artikelen in de Wet RO en Reglement I.

Voor de ondersteuning is de directeur gerechtelijke ondersteuning (d.g.o.) verantwoordelijk. In elk arrondissement is een d.g.o. aangesteld die hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Er is geen hiërarchische relatie met de functionele autoriteiten.¹⁷

Inzake beheer en verantwoording zijn onder meer de volgende modellen denkbaar:

- I scheiding tussen rechtspraak en beheer (in de zin van ondersteuning). Inzake de ondersteuning is de d.g.o. verantwoording schuldig aan de minister.
- II geen scheiding tussen rechtspraak en beheer (in ruime zin). Verantwoording van rechter aan minister inzake gevoerd beleid.
- III geen scheiding tussen rechtspraak en beheer. Beperkte verantwoording van rechter aan minister (uitsluitend inzake de ondersteuning).
- IV geen scheiding tussen rechtspraak en beheer. Geen verantwoording van rechter aan minister.

Ad I

Model I is de huidige situatie in Nederland. Inzake het procesbeheer is de rechtbankvergadering (in praktijk gedelegeerd aan het dagelijks bestuur of sectoren) verantwoordelijk; inzake de ondersteuning de d.g.o.

Aangezien er geen hiërarchische relatie bestaat tussen president (d.b.) en d.g.o. moeten zij het samen eens zien te worden. Bij een eventueel conflict heeft de minister het laatste woord.

De huidige situatie wordt als onbevredigend ervaren. Gelet op de nauwe samenhang tussen rechtspraak en beheer wordt de scheiding als kunstmatig ervaren. Vanuit het ministerie wordt integraal management toegejuicht. De huidige positie van de d.g.o. is niet benijdenswaardig. Hij moet over het gevoerde beheer verantwoording afleggen aan de minister, maar hij heeft geen enkele zeggenschap over de rechters.

Ad II

Model II is voorgesteld door de werkgroep Beheersstructuur Rechterlijke Organisatie. Deze werkgroep heeft eind 1995 het rapport Beheersstructuur van de rechterlijke organisatie. Interdepartementaal beleidsonderzoek, financieringssysteem en beheersstructuur van de rechterlijke organisatie geproduceerd.¹⁸ Het rapport is bekend geworden onder de naam van de voorzitter van de werkgroep Hoekstra.

Voorgesteld wordt dat per gerecht de integrale beheersverantwoordelijkheid (dus procesbeheer en ondersteuning) wordt toegekend aan een bestuurscollege, bestaande uit een president, de coördinerend vice-presidenten en de d.g.o. Eindverantwoordelijk is de president die in het college een beslissende stem heeft. Het bestuurscollege kan als bevoegd gezag aan de rechters algemene en bijzondere

17. Zie hierover Th.G.M. Simons, De rechterlijke organisatie in Nederland, Zwolle 1996, p. 170 e.v. Simons wijst erop (p. 176) dat bij de invoering van de d.g.o.-structuur (in 1990) de beheerstaken en -bevoegdheden van de griffiers en de hoofden van parketten door middel van convenanten(!) zijn overgedragen aan de d.g.o.'s.

18. Het rapport is bij de begrotingsvoorbereiding 1996 op 20 november 1995 aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie voor een samenvatting NJB 1995, p. 1587 e.v.

aanwijzingen geven, die echter geen betrekking mogen hebben op concrete rechterlijke beslissingen. De bestuurscolleges leggen over het gevoerde beleid verantwoording af aan de minister.

Als uiterste sanctie op het niet goed functioneren van de president in zijn beheersfunctie is een ontheffing uit die functie door de Hoge Raad mogelijk.

Het rapport Hoekstra heeft een storm van kritiek veroorzaakt. De president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad reageerden onmiddellijk.¹⁹ De constructie van een mogelijk ontslag van de president uit zijn beheersfunctie wordt als onaanvaardbaar gekenschetst. Een dergelijk ontslag is fnuikend voor het gezag van de president. Een beter middel voor de minister om lastige presidenten monddood te maken kan moeilijk worden gevonden, aldus president en procureur-generaal. Zij komen met twee mogelijke alternatieven. Het eerste alternatief ziet op de beheersverantwoordelijkheid van de zittende magistratuur als geheel. Er is een begrotingsraad, die de begroting voor de zittende magistratuur, na overleg met de minister en de vaste kamercommissie, opstelt, die de begrotingsgelden over de rechterlijke instellingen verdeelt en die de centrale beheersverantwoordelijkheid heeft tegenover hetzij de Staten-Generaal hetzij enig ander orgaan (bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer). Het tweede alternatief is een regeling analoog aan art. 16 lid 2 Comptabiliteitswet. Krachtens dat artikellid voert de minister van Binnenlandse Zaken het beheer over de begroting van de hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koning. Over de aan dit beheer te geven inhoud maakt de minister afspraken met de hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koning waarin recht wordt gedaan aan hun staatsrechtelijke positie.

Het is moeilijk in te zien waarom de zittende magistratuur uit beheersoogpunt minder onafhankelijk zou moeten zijn dan bijvoorbeeld de Raad van State, aldus president en P.-G.²⁰

Ook in de literatuur heeft het rapport Hoekstra forse kritiek gekregen. Bovend'Eert bepleit een strikte scheiding van beheer en rechtspraak.²¹ Stroink daarentegen acht een strikte scheiding tussen beheer en rechtspraak onmogelijk. Hij verwijt de commissie Hoekstra te weinig oog te hebben voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.²²

Ad III

Dit model is ontwikkeld door het Initiërend Beraad²³ in het rapport Bestuur en beheer van de rechtspraak. Iedere rechtbank krijgt een centraal bestuur, dat kan bestaan uit de president, een college of een d.b. Dit centrale bestuur wordt belast met het integrale management (procesbeheer en ondersteuning). Voor de ondersteuning moet verantwoording worden afgelegd aan de minister op een wijze die gelijkwaardig is aan de – hiervoor ter sprake gekomen – regeling van art. 16 lid 2 Comptabiliteitswet. Voor het procesbeheer hoeft geen verantwoording afgelegd te worden.

19. Zie NJB 1995, p. 1588-1589.

20. Het door de president en P.-G. noodzakelijk geachte rechtsvergelijkende onderzoek is inmiddels uitgevoerd. Zie Rapportage rechtsvergelijkende onderzoeken, betreffende de landen Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten zowel federaal als de deelstaat New York, oktober 1996, ISBN 9034633616. Auteurs: mr. P.P.T. Bovend'Eert, C.A.J.M. Kortmann, M.F.J.M. de Werd.

21. P.P.T. Bovend'Eert, De rechterlijke organisatie: een nieuwe buitendienst van het Ministerie van Justitie?, NJB 1996, p. 669 e.v.

22. F.A.M. Stroink, De beherend rechter: onafhankelijk of ondergeschikt?, NJB 1996, p. 681 e.v.

23. Zie noot 15.

Ingelse²⁴ verwerpt de voorstellen van het Initiërend Beraad. Het – zoals hij dat noemt – verantwoordingsvacuüm – is onvermijdelijk. Dat verantwoordingsvacuüm bevindt zich in het huidige systeem tussen rechter enerzijds en d.g.o. anderzijds. Dit vacuüm moet worden overbrugd door consensus. Naar het oordeel van Ingelse heffen de voorstellen het vacuüm en de consensusplicht niet op, tenzij men of aantasting van de onafhankelijkheid of juist onafhankelijkheid over de gehele linie op de koop toe neemt. Het procesbeheer, aldus Ingelse, behoort de verantwoordelijkheid van de rechtbankvergadering te blijven.

Ad IV

Model IV is, voorzover ik weet, alleen door de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad²⁵ en door mijzelf verdedigd. In mijn NJB-opinie schreef ik²⁶: 'Maar ook al staat goede rechtspraak voorop, efficiency en effectiviteit kunnen uiteraard niet genegeerd worden. Ook rechters dienen gevoel voor en verstand van beheerstaken te hebben. Selectie van rechters mag mede daarop gericht zijn. Gelet op het grote belang van onafhankelijkheid (in ruime of institutionele zin) verdient het de voorkeur de rechterlijke macht zelf met het beheer te belasten zonder dat daarvoor aan de minister van Justitie verantwoording behoeft te worden afgelegd. Het is ongewenst dat de minister van Justitie nu via een directeur gerechtelijke organisatie, of, in de visie van de werkgroep Hoekstra, straks via een bestuurscollege druk kan uitoefenen op een bepaalde wijze van afdoen van rechtszaken. Dat is alleen aan de wetgever voorbehouden en zelfs de wetgever zal zich op dat punt prudent dienen op te stellen.' Beheer (zowel procesbeheer als de ondersteuning) en rechtspraak zijn nauw met elkaar verweven. Zonder ondersteuning en procesbeheer is geen rechtspraak mogelijk. Beheer is de noodzakelijke voorwaarde om te kunnen rechtspreken, maar behoort wel ondergeschikt te zijn aan de rechtspraakfunctie. Is het niet merkwaardig dat men de rechtspraakfunctie zelf wel in onafhankelijkheid wil laten vervullen, maar niet de daaraan ondergeschikte functie van beheer?

Vergeleken met de rechtspraakfunctie is de beheersfunctie betrekkelijk onbelangrijk en volstrekt ondergeschikt aan de primaire functie van rechtspraak. Als men de rechtspraak zelf wel toevertrouwt aan de rechterlijke macht, waarom dan niet de zeggenschap over de financiële middelen om die rechtspraak mogelijk te maken? Voor mij zijn dit retorische vragen. Wellicht speelt een misconceptie inzake de omvang van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid een rol. De conclusie van de werkgroep Hoekstra dat de minister een politieke verantwoordelijkheid bezit voor het beheer van de zittende magistratuur is op zich juist. Niets belet echter de wetgever op bepaalde punten de ministeriële verantwoordelijkheid te nuanceren of geheel op te heffen. Het is een staatsrechtelijke denkfout ervan uit te gaan dat inzake beheer per definitie ministeriële verantwoordelijkheid noodzakelijk is.²⁷

24. Zie zijn artikel, genoemd in noot 15.

25. M. ten Kate en S.K. Martens, Notitie inzake bestuur en beheer van de rechtspraak, Trema 1997, p. 27 e.v.

26. Zie noot 22.

27. Na afsluiting van dit artikel verscheen P.P.T. Bovend'Eert, Het bestuur en beheer van de rechterlijke macht in constitutioneel perspectief, R.M. Themis 1997, p. 229 e.v. Bovend'Eert schrijft dat de artt. 42 en 105 Grw meebrengen dat de besteding van overheidsmiddelen zonder uitzondering en ten volle aan parlementaire controle onderworpen dient te zijn (a.w. p. 234 en 238). Ik acht dit standpunt te stellig. In de eerste plaats schrijft art. 105, lid 3 Grw niet voor dat de minister zelf verantwoording aflegt aan de Staten-Generaal. Dat betekent dat de rechterlijke macht rechtstreeks aan het parlement verantwoording zou kunnen afleggen. In de tweede plaats wijs ik erop dat de Comptabiliteitswet niet in alle gevallen uitgaat van een volledige politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Zie art. 16, lid 2 Comptabiliteitswet

De uitwerking van dit model kan in verschillende modaliteiten geschieden. Ieder gerecht kan zelf verantwoordelijk worden gehouden voor het beheer. Ook is denkbaar een – hiervoor al ter sprake gekomen – begrotingsraad die én betrokken is bij de voorbereiding van de begroting, de verdeling van de middelen over de gerechten én aan wie de gerechten verantwoording dienen af te leggen inzake hun beheer.

Hiermee zijn overigens niet alle problemen opgelost. Voor een deel zijn de problemen verschoven naar de rechterlijke macht zelf. Hiervoor is verdedigd dat wat betreft de rechtspraakfunctie rechterlijke individuele onafhankelijkheid impliceert. Wat betreft het beheer is dat onmogelijk te realiseren. Op de een of andere manier zullen wat betreft het beheer bepaalde verantwoordelijkheidslijnen binnen de rechterlijke macht moeten lopen. Ook dat kan spanningen geven, maar valt buiten het kader van dit artikel.

5. Samenvatting

De rechter legt verantwoording af aan de maatschappij via openbaarheid van rechtszittingen en motivering van uitspraken. De burger kan rechterlijke uitspraken laten toetsen door hogere rechterlijke instanties (hoger beroep en cassatie). In bepaalde gevallen kan de wetgever corrigerend optreden door naar aanleiding van de wetgever onwelgevallige rechtspraak nieuwe wetgeving tot stand te brengen. Door verantwoording af te leggen in bovengenoemde zin bevordert de rechter de legitimiteit van zijn uitspraken. Hierbij speelt ook zijn professionele habitus een belangrijke rol.

De rechter is rechtspositioneel en functioneel onafhankelijk. Dat betekent dat hij niet door de regering ontslagen kan worden en dat noch regering, noch parlement hem concrete aanwijzingen kunnen geven hoe te beslissen.

Gelet op de nauwe samenhang tussen rechtspraak en beheer wordt de stelling verdedigd dat de rechter ook inzake de beheersmatige ondersteuning geen verantwoording dient af te leggen aan de minister. De rechterlijke macht is zelf verantwoordelijk voor de aanwending van de financiële middelen. Dat is van belang om de rechterlijke functie naar behoren te kunnen uitoefenen. Een begrotingsraad kan hierbij een rol spelen (inzake de voorbereiding van de begroting, de verdeling van de middelen over de gerechten en het afleggen van verantwoording door de gerechten aan de begrotingsraad).

Het bovenstaande betekent niet dat de rol van het parlement geheel is uitgespeeld. Integendeel, het parlement heeft een beslissende stem bij het vaststellen van iedere begroting.

inzake de positie van de hoge colleges van staat en het kabinet van de Koningin. In verband met de intrinsieke samenhang tussen rechtspraak en beheer acht ik het verdedigbaar dat het niet in strijd is met de strekking van de Grondwet dat de rechterlijke macht noch aan de minister noch rechtstreeks aan het parlement verantwoording aflegt over het gevoerde beheer.